

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА**

**С. І. Чернов**  
**Т. В. Бельська**  
**С. В. Волик**

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*(для студентів магістратури  
спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)*

**Харків**  
**ХНУМГ ім. О. М. Бекетова**  
**2019**

**Чернов С. І.** Система місцевого самоврядування: конспект лекцій (для студентів магістратури спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування) / С. І. Чернов, Т. В. Бельська, С. В. Волик ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. – 40 с.

Автори

д-р наук з держ. упр., проф. С. І. Чернов,  
д-р наук з держ. упр., доц. Т. В. Бельська,  
канд. наук з держ. упр. С. В. Волик

Рецензент

**С. О. Гайдученко**, доктор наук з державного управління, доцент Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова

*Рекомендовано кафедрою менеджменту і адміністрування, протокол № 5 від 30.10.2018.*

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1.....	6
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	6
ТЕМА 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	6
1.1 Підходи до управління: системний, процесний, ситуаційний .....	6
1.2 Еволюція управлінської думки в світі та в Україні .....	8
1.3 Теорії місцевого самоврядування.....	12
1.4. Моделі місцевого самоврядування.....	13
1.5 Закони публічного управління .....	14
ТЕМА 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	15
2.1 Міжнародні правові акти у сфері місцевого самоврядування .....	15
2.2 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» .....	16
2.3 Принципи місцевого самоврядування.....	16
ТЕМА 3 УЗГОДЖЕННЯ ЦІЛЕЙ, СТРАТЕГІЙ, ЦУНКЦІОНАЛЬНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ А МОЖЛИВОСТЕЙ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	18
3.1 Сутність і зміст місцевого самоврядування в Україні.....	18
3.2 Система місцевого самоврядування.....	18
3.3 Органи самоорганізації населення .....	19
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2.....	19
ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ .....	19
ТЕМА 4 СТРУКТУРА ОРГАНІЗАЦІЇ. ПРОЕКТУВАННЯ СТРУКТУРИ ОРГАНІЗАЦІЇ.....	19
4.1 Компетенція органів місцевого самоврядування.....	24
4.2 Функції місцевого самоврядування.....	24
4.3 Форми місцевого самоврядування .....	25

ТЕМА 5 РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, ОБОВ’ЯЗКІВ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІЖ СТРУКТУРНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	26
5.1 Характеристика понять «прийняття рішень», «управлінське рішення» –.....	26
своєчасність – не тільки ухвалення рішення, а й досягнення мети;.....	26
5.2 Класифікація управлінських рішень .....	27
5.3 Запрограмовані і незапрограмовані управлінські рішення .....	28
5.4 Характеристика управлінської діяльності .....	30
ТЕМА 6 КЕРІВНИЦТВО В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	34
6.1 Класифікація основних форм впливу влади .....	34
6.2 Стиль керівництва як спосіб прийняття рішень .....	36
та передачі завдань підлеглим.....	36
6.3 Характеристики стилю управління.....	36
6.4 Типологія стилів управління .....	37
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	39

## ВСТУП

Мета вивчення курсу «Система місцевого самоврядування» – надання студентам уявлення про основні закони та закономірності в галузі теорії та практики місцевого самоврядування.

Внаслідок цього завданнями курсу є:

- розуміння закономірностей та особливостей управлінської діяльності;
- вивчення теоретичних основ муніципального менеджменту;
- формування вмінь щодо вирішення проблем, пов'язаних з управлінськими задачами різноманітного характеру в системі місцевого самоврядування;
- формування у студентів навичок з методики аналізу та оцінки ситуацій, що з'являються в діяльності органів місцевого самоврядування.

Об'єкт вивчення – сучасні способи управління на рівні муніципального утворення.

# **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1**

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **ТЕМА 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

#### **1.1 Підходи до управління: системний, процесний, ситуаційний**

Система управління – це упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети.

Система управління розглядається з позицій системного, процесного і ситуаційного підходів.

***Системний підхід*** дозволяє розглядати організацію як систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних елементів.

Теорія систем пройшла цікавий шлях розвитку. Спочатку вона застосовувалася в точних науках і в техніці, а стосовно до управління стала використовуватися в кінці 1950-х рр., що стало значним успіхом школи науки управління.

Системний підхід базується на загальній теорії систем, основоположником якої вважається Л. фон Берталанфі (1901–1971 рр.). Ідея наявності загальних закономірностей була вперше висловлена Л. фон Берталанфі в 1937 р. на семінарі з філософії в Чиказькому університеті, проте перші його публікації на цю тему з'явилися тільки після війни. Перший міжнародний симпозіум але системам відбувся в Лондоні в 1961 р.

Вихідним з позицій системного підходу є поняття мети. Наявність конкретної цілі – перша і найважливіша ознака організації, за якою дана система відрізняється від інших оточуючих її систем. Завдання управління в цих умовах – забезпечити комплексний процес досягнення цілей, що стоять перед системою.

Системний підхід припускає, що кожний з елементів, які складають систему, має певні власні цілі. Однак суть системного підходу – забезпечити підвищення ефективності роботи організації в цілому.

Особливості системного підходу зводяться до наступного:

- чітке визначення цілей і встановлення їх ієрархії;
- досягнення найкращих результатів при найменших витратах шляхом використання інструментів порівняльного аналізу і вибору способів досягнення

поставлених цілей;

– широка всебічна оцінка всіх можливих результатів діяльності з використанням кількісної інтерпретації цілей, визначенням методів і засобів їх досягнення.

**Система** – це деяка цілісність, що складається з взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого. Порушення будь-якої частини системи призводить до порушення роботи в цілому. В управлінні усі організації розглядаються як система.

Людина в соціальній системі розглядається як соціально орієнтоване і наставляє істота, що володіє численними потребами, які впливають на виробничу сферу і, в свою чергу, зазнають зворотний вплив з її боку.

Теорія соціальних систем підкреслює, що потреби людини і потреби організації не збігаються. У теорії соціальних систем конфлікт розглядається як нормальний стан функціонування організації. Завдання управління в цих умовах полягає не в усуненні конфлікту, а в знаходженні оптимального способу його подолання.

Теорія соціальних систем приділяє велику увагу формалізації процедур, зміцненню трудової дисципліни, регламентації рутинних процесів. У ній докладно досліджується проблема централізації і децентралізації управління. Децентралізовані структури управління мають багато прихильників. Управлінська практика багатьох організацій теж свідчить про ефективність децентралізації. Широко відомий досвід створення децентралізованої організації на прикладі General Motors під керівництвом Альфреда П. Слоуна в 20-х рр. минулого століття. Пізніше цією проблемою зацікавився П. Друкер, який вивчив досвід децентралізації в ряді компаній – General Motors, Sire, Dupont, General Electric і інших, і прийшов до висновку, що «основне правило для будь-якої організації полягає в тому, щоб залучати найменше число рівнів управління і створювати найкоротшу ланцюг команд».

Децентралізація характеризується рядом безсумнівних переваг. Вона надає широкі повноваження нижчестоящим рівням управління, що підвищує об'єктивність прийняття рішень; скорочує терміни їх формування, запиту на діловодство; звільняє керівників від необхідності роботи з великими обсягами інформації. Однак не можна не помітити і її істотних недоліків. Працівники низових рівнів часто не розуміють, а іноді і не знають цілей, завдань і стратегії організації, що знижує ступінь обґрунтованості прийнятих рішень. Децентралізація може послабити контроль за діяльністю низових підрозділів, що позначиться на ефективності роботи всієї організації.

**Процесний підхід** як концепція управлінської думки був вперше запропонований представниками класичної (адміністративної) школи

управління, яка сформулювала і описала зміст функцій управління які не залежать одна від одної. Даний підхід з позицій школи науки управління розглядає функції управління як взаємопов'язані. М. Х. Мескон дає наступне визначення процесного підходу: «Процесний підхід до управління – підхід... базується на концепції, згідно з якою управління є безперервна серія взаємопов'язаних дій або функцій».

Автором концепції процесного підходу є Л. Файоль, який вважав, що "керувати означає пророкувати і планувати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати".

Згодом різні автори пропонували різні класифікації управлінських функцій. Так, Мескон вважає, що «процес управління складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю». Ці функції об'єднані сполучними процесами комунікації і прийняття рішень. Керівництво (лідерство) розглядається як самостійна діяльність, спрямована на досягнення цілей організації. Процесний підхід ґрунтується на положенні про те, що функції управління взаємозалежні.

**Ситуаційний підхід**, розроблений наприкінці 60-х роках ХХ ст., безпосередньо пов'язаний із системним і процесним підходами і розширює сферу їх застосування на практиці. Цей підхід іноді називають ситуаційним мисленням про організаційні проблеми і способи їх вирішення.

Першою роботою в сфері ситуаційного підходу вважається дослідження англійських вчених Т. Бернса і Р. Сталкера, який вони провели на 20 підприємствах, що виробляють різні види продукції. Робота цих підприємств розглядалася стосовно стабільних і мінливих умов. Це дозволило зробити висновок, що для кожного типу умов характерна своя організаційна структура управління: для стабільних умов – «механічна» структура, а для змінних умов – «органічна» структура.

«Механічна» структура заснована на глибокому поділі праці і широкому застосуванні регламентуючих документів.

Для «органічної» структури властиво зміна цілей, завдань та іншого залежно від зміни ситуації.

## **1.2 Еволюція управлінської думки в світі та в Україні**

Перший етап у розвитку управлінської думки дістав назву наукового управління.

### *1. Наукове управління (1885 – 1920)*

Воно найбільш тісно пов'язане з роботами Ф. Тейлора, Френка й Лілії Гілбрет та Генрі Гантта.



Ці творці школи наукового управління думали, що використовуючи спостереження, заміри, логіку й аналіз, можна удосконалити багато операцій ручної праці, для того, щоб добитися їх більш ефективного використання.

Наукове управління не нехтувало людським фактором. Важливим внеском цієї школи було систематичне використання стимулювання з метою зацікавлення працівників у підвищенні продуктивності і збільшенні обсягів виробництва.

Концепція наукового управління стала серйозним переломним етапом, завдяки якому управління почало широко визнаватися як самостійна галузь наукових досліджень. Вперше керівники, практики та вчені побачили, що методи й підходи, які викладалися в науці і техніці, можуть бути ефективно використані в практиці досягнення цілей організації.

## *2. Класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950)*

Появу цієї школи пов'язують з іменами А. Файоля, Л. Урвіка, Д. Мунла. Школа адміністративного управління базувалася на розробці й використанні універсальних принципів і функцій управління підприємством, таких як: структура виробництва, розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним.

Метою класичної школи було створення універсальних принципів управління. При цьому виходили із ідеї, що дотримання цих принципів безперечно забезпечить успіх організації.

## *3. Школа людських відносин (1930–1950)*

Рух за людські відносини зародився у відповідь на нездатність повністю усвідомити значення людського фактора як основного елементу ефективності організації. Цей рух був реакцією на недоліки класичного підходу. Тому школу людських відносин інколи називають неокласичною школою.

Вчених Мері Паркер Фоллетт і Елтона Мейо можна назвати найбільшими авторитетами у розвитку школи людських відносин в управлінні.

Дослідники психологічної школи вважали, що якщо керівництво проявляє велику турботу за своїх працівників, то й рівень задоволеності їх буде зростати, а це приведе до підвищення продуктивності.

## *4. Поведінкові науки (1950–дотепер)*

Серед найбільш великих постатей розвитку поведінкового напрямку можна згадати Криса Арджириса, Ренціса Лайкерта, Дугласа Мак-Грегора і Фредеріка Герцберга. Вони вивчали різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади й авторитету, організаційної структури, комунікації в організації, лідерства, зміни змісту роботи та якості родового життя.

Новий підхід намагався допомогти працівнику усвідомити свої власні можливості. Методи вивчення працівника ґрунтувалися на застосуванні науки про поведінку до побудови і управління організаціями. Метою цієї школи було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів.

#### *Емпірична школа управління*

У процесі подальшого розвитку управлінської думки відбулося повернення до практики управління. З'явився новий напрям менеджменту – емпірична школа, яка є відображенням попередніх течій. На думку теоретиків цієї школи, головним завданням у галузі менеджменту є одержання, обробка й аналіз практичних даних та видача на цій основі рекомендацій для керуючих.

Виділяють два основні напрями емпіричної школи: дослідження в галузі практики організації управління та розробка теоретичних основ сучасного капіталістичного суспільства.

#### *Школа соціальних систем*

Ця теорія використовує в своєму вченні висновки школи людських відносин. Працівника в організації розглядають як соціально орієнтовану істоту, потреби якої впливають на середовище в організації. В свою чергу, середовище має зворотний вплив на працівника. Школа соціальних систем розглядає людину в соціальній групі як один із багатьох взаємозалежних і взаємодіючих факторів у складному комплексі соціальних відносин організації.

#### *5. Кількісний підхід (1950 – дотепер)*

В кількісному підході виділяють:

- дослідження операцій і моделі;
- вплив кількісного підходу.

Дослідження операцій і моделі за своєю суттю – це застосування методів наукового дослідження до операційних проблем організації.

Після постановки проблеми група спеціалістів з дослідження операцій розробляє модель ситуації. Модель – це форма зображення реальності. Вона дещо спрощує реальність і подає її абстрактно. Після створення моделі змінним задаються кількісні значення. Це дозволяє об'єктивно порівняти та описати кожну змінну і відношення між ними.

Найбільшим поштовхом до застосування кількісних методів в управлінні дав розвиток комп'ютерів.

#### **Нова школа**

Характеризується розвитком сучасних кількісних методів обґрунтування рішень шляхом впровадження в науку управління точних наук і комп'ютерів.

Б. М. Андрушків і О. Є. Кузьмін виділяють сім етапів розвитку управлінської науки за радянських часів:

*1-ший етап (жовтень 1917 – березень 1921).* Розроблено форми й методи державного централізованого управління виробництвом, обґрунтовано принципи централізму, організаційні методи управління, диктатури та державного регулювання.

*2-гий етап (1921–1928).* Подальше вдосконалення адміністративного управління виробництвом. Зроблені спроби застосування так званого госпрозрахунку як основи економічного управління.

*3-тій етап (1929–1945).* Організація індустріальної бази суспільного виробництва, вдосконалення структурного управління, методів підбору та підготовки кадрів, планування і організації виробництва.

*4-тій етап (1946–1965).* Пошук нових форм функціонування і взаємодії державних органів управління, спроба переходу до територіальної і територіально – галузевої системи управління, що призвело до поглиблення адміністрування.

*5-тий етап (1965–1975).* Здійснена спроба господарської реформи шляхом посилення ролі економічного управління.

*6-тий етап (1975–1995).* Усвідомлення неможливості реформування адміністративно – командної системи. Цей етап підтвердив необхідність радикальної зміни економічних відносин і корінних економічних реформ, проведення яких належить до *сьомого етапу (1985).*

### **Становлення перших теорій управління**

Одним із перших, хто створив цілісну систему управління виробництвом, був американський інженер Фредерік Уінслоу Тейлор (1856–1915). «Система Тейлора» заклала основи наукової організації праці.

Ця система стосовно заробітної плати означала:

- заробітна плата виплачується людині, а не місцю;
- встановлення розцінок повинно ґрунтуватися на точних знаннях, а не на здогадках;
- розцінки, які ґрунтуються на точних знаннях, повинні бути єдиними;
- завдяки таким розцінкам товари виробляються дешевшими, а робітники одержують більш високу заробітну плату, ніж звичайно;
- така заробітна плата формує кращих робітників, дає їм можливість більше заробити, знищує причини навмисної повільності в роботі, пробуджує інтерес робітників та підприємців до співробітництва.

Система Тейлора, звичайно, не звільнена від недоліків. Один з них – послаблення єдиноначальства. І навіть у такому вигляді вона давала чудові результати.

### *Школа наукового управління*

Розвиток першої класичної теорії менеджменту, яка стала широковідомою у світі під назвою школи «наукового менеджменту», припадає на початок ХХ ст. Її родоначальником є американський інженер Ф. Тейлор. Він написав такі відомі на весь світ книги, як «Відрядна система», «Цеховий менеджмент» (1903) і «Принципи наукового менеджменту» (1911).

Своїми експериментами і науковими працями Тейлор намагався довести, що розроблені методи наукової організації праці і сформульовані на їх основі принципи «наукового менеджменту» внесуть істинну революцію в сучасне виробництво, замінивши застарілі авторитарні методи управління більш раціональними, науковими підходами.

Тейлор виступав за перетворення наукового управління в галузь індустріальної праці, схожу на інженерну. Система Тейлора полягала в послідовному проведенні принципу розподілу праці на виконавчу та розпорядчу. Він розглядав науковий менеджмент як дійовий засіб наближення інтересів всього персоналу, завдяки підвищенню благоустрою робітників і налагодженню більш тісного їх співробітництва з господарями та адміністрацією у справі досягнення виробничих та економічних завдань підприємства.

При традиційному методі управління ініціатива робітників досягалась в окремих випадках. При науковому менеджменті, за Тейлором, ініціатива проявляється повсякчас. Для цього менеджери покладають на себе нову ношу, додаткові обов'язки і відповідальність. Саме таким шляхом менеджмент еволюціонує в науку.

З точки зору Тейлора, основним завданням менеджменту повинно стати забезпечення найбільшого процвітання підприємця разом з максимальним добробутом кожного робітника.

Зі своїх досліджень і експериментів Тейлор вивів ряд загальних принципів, які лягли в основу його системи.

## **1.3 Теорії місцевого самоврядування**

В основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування, серед них:

- теорія природного права;

- теорія природних прав вільної громади;
- господарська теорія;
- громадська теорія;
- державна теорія;
- дуалізму (змішана).

Найбільш поширеними з них є: громадівська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана теорії. Зміст кожної із зазначених теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади та держави, або ж дуалізму їх пріоритетності.

Найбільшого поширення у світі набула громадівська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основі цієї концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету» стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

#### **1.4 Моделі місцевого самоврядування**

Найбільш відомі моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська.

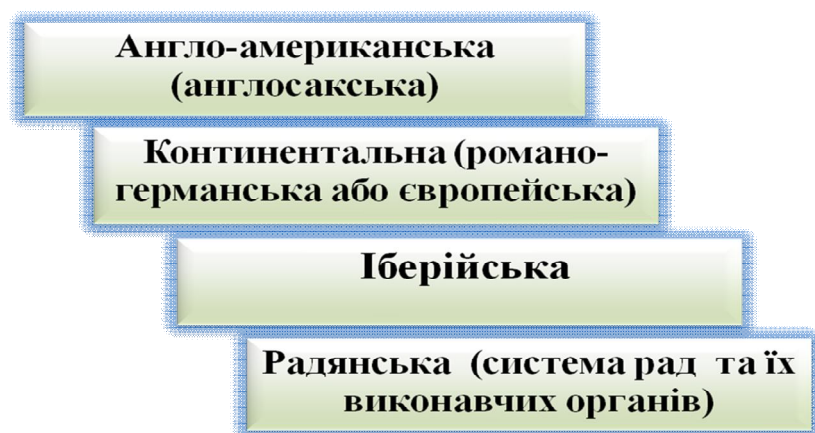


Рисунок 2.1 – Моделі місцевого самоврядування

На базі громадівської теорії місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонська (Австралія, Канада, США) і континентального права (Італія, Франція).

Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях, без будь-якого втручання в цю сферу, а континентальна (романо-германська) передбачає здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, з мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування.

В Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України.

### **1.5 Закони публічного управління**

*Загальний закон соціального управління* – залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища. Залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

*Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами* передбачає, що зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

*Закон «необхідного багатоманіття»* передбачає існування об'єктивних меж управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

*Закон розмежування центрів влади та управління* (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову) означає необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади. Також передбачає взаємне стримування влад, взаємне обмеження і взаємний контроль.

*Закон централізації та децентралізації* влади передбачає наявність ієрархічної структури організації, яка є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування, що реалізується через одночасну концентрацію повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу, а також передачу

повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій [8].

## **ТЕМА 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **2.1 Міжнародні правові акти у сфері місцевого самоврядування**

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

*Європейська Хартія місцевого самоврядування* була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року та набула чинності 1 вересня 1988 року.

Хартія складається з Преамбули та трьох частин.

Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи. Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування.

Майже всі держави-члени Ради Європи є учасниками Статуту – виняток становлять три мікро-держави: Монако, Андорра та Сан-Марино.

Україна ратифікувала хартію 15 липня 1997 року. Конституція України 1996 року закріпила основні правові принципи функціонування механізму організації влади, зафіксовані в хартії.

Рада Європи заснувала консультативний орган під назвою «Група незалежних експертів Європейської хартії», що складається із наукових працівників, кожен з сорока семи держав-членів. Група збирається два рази на рік для розгляду питань, пов'язаних з Європейською Хартією місцевого самоврядування, та надає юридичні консультації.

#### *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування*

Всесвітня декларація місцевого самоврядування – акт Міжнародної спілки місцевих влад (ICMB), проголошений для усіх націй «стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи таким чином добробут свого населення». Прийнята на Міжнародному конгресі в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 23–26 вересня 1985 року. Складається з преамбули та 11 статей.

Концепція місцевого самоврядування визначається як «право та обов'язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення». До компетенції органів місцевого самоврядування, яка передбачає врахування «існуючого у кожній

країні порядку», входять: право діяти за власною ініціативою, можливість виявляти ініціативу й самостійно приймати рішення, пристосовуючи виконання законів до місцевих умов і розумно та ефективно поділяючи право на прийняття рішень з іншими рівнями управління на місцях.

## **2.2 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»**

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був прийнятий 21 травня 1997 року. Закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

## **2.3 Принципи місцевого самоврядування**

Принципами місцевого самоврядування є:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Основним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є принцип *народовладдя*, який є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Умовно можна стверджувати, що народ України, як сукупність територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування.

Принцип *законності* передбачає, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується виключно на положеннях Конституції, законів України та підзаконних нормативно-правових актів, у межах і порядку, визначених чинним законодавством України. Порухення законодавства України про місцеве самоврядування має наслідком настання конституційної, адміністративної, кримінальної, іноді – цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Принцип *гласності* передбачає, що всі суб'єкти місцевого



самоврядування здійснюють свої повноваження публічно, відкрито. Їх діяльність висвітлюється місцевими, а іноді й загальнодержавними ЗМІ.

Принцип *колегіальності* відображується в організаційно-правових формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні та міські ради є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами місцевого самоврядування, їх правові акти є результатом колегіальної роботи, зокрема пленарних засідань.

Принцип *поєднання місцевих і державних інтересів*. Територіальні громади та їхні органи існують і діють у межах Української держави. Через це неприпустиме протиставлення інтересів громади і всього українського народу. Місцеве самоврядування має діяти з врахуванням загальнодержавних програм соціально-економічного і культурного розвитку.

Принцип *виборності*. Всі органи місцевого самоврядування обираються громадянами відповідно до демократичних засад виборчого права України.

Принцип *правової самостійності* органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати власні повноваження, визначені Конституцією або законом.

Принцип *організаційної самостійності* полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і що будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Принцип *матеріально-фінансової самостійності* місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності, яка є самостійною, відокремленою від державної, формою власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Принцип *підзвітності та відповідальності* перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб передбачає, що діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема у формі громадських слухань.

Принцип *державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування* передбачає, що держава визнає і гарантує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Держава також гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

## **ТЕМА 3 УЗГОДЖЕННЯ ЦІЛЕЙ, СТРАТЕГІЙ, ЦУНКЦІОНАЛЬНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ А МОЖЛИВОСТЕЙ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **3.1 Сутність і зміст місцевого самоврядування в Україні**

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [5, ст.2.].

### **3.2 Система місцевого самоврядування**

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6) *система місцевого самоврядування* включає :

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній

основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

### **3.3 Органи самоорганізації населення**

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення передбачених завдань.

*Види органів самоорганізації населення:*

1) *сільські та селищні комітети.* Діють у межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради;

2) *вуличні та квартальні комітети.* Діють у межах території кварталу, декількох, однієї чи частини вулиці з залученими провулками в місцях індивідуальної забудови;

3) *комітети мікрорайонів.* Діють у межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;

4) *домові комітети.* Діють у межах будинку (декількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;

5) *комітети районів у містах.* Діють у межах одного чи декількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами районної в місті ради.

*Основними завданнями органів самоорганізації населення є:*

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

## **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2**

### **ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ**

#### **ТЕМА 4 СТРУКТУРА ОРГАНІЗАЦІЇ. ПРОЕКТУВАННЯ СТРУКТУРИ ОРГАНІЗАЦІЇ**

##### **Децентралізація влади: переваги та недоліки**

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

**Децентралізація** – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення **Європейської хартії місцевого самоврядування** та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Необхідність докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення реальних кроків до стимулювання розвитку країни, надання гідної відповіді на сучасні виклики потребувало законодавчого забезпечення.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - **Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**. Після цього був затверджений **План заходів щодо її реалізації**, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні **зміни до Конституції України**, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції було розроблено та передано на широке публічне обговорення. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та **отримали високу оцінку Венеційської Комісії**.

На жаль, певні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до **Бюджетного** та **Податкового кодексів** України. Завдяки цим змінам, за три роки місцеві бюджети зросли на **78 млрд грн**: з 68,6 млрд в 2014 до 146,6 млрд грн в 2016 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року наближається до 50 % (у 2015 році – 45,6 %);

- Закон **«Про добровільне об'єднання територіальних громад»**. Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. На початок 2017 року **створено вже 366 об'єднаних територіальних громад (ОТГ)**, які Уряд визнав спроможними. До складу цих ОТГ увійшли близько 1800 колишніх місцевих рад. 30 квітня та 29 жовтня 2017 року перші вибори пройшли ще у 248 ОТГ. 24 грудня 2017 року обиратимуть своїх місцевих лідерів ще у 51 об'єднаній громаді. Зараз **5,7 млн** осіб проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже більше 600 старост, ще більше 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост;

- Закон **«Про співробітництво територіальних громад»**. Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо). На кінець 2017 року реалізується вже 111 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися більше **500 громад**;

- Закон **«Про засади державної регіональної політики»**. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у **30 разів**: з 0,5 млрд в 2014 до 14,9 млрд грн у 2017 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії;

- Закон **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»**. Нові містобудівні повноваження отримали вже майже 90 міст та ОТГ;

- **Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг**. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня

повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

*Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:*

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- в галузі бюджету, фінансів і цін;
- щодо управління комунальною власністю;
- в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- у галузі будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- з регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- в галузі зовнішньоекономічної діяльності;
- в галузі оборонної роботи;
- щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

*Повноваження сільської, селищної, міської ради:*

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик тощо.

Повноваження районної та обласної ради:

- прийняття рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- здійснення повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді субвенцій, а районі ради – розподіл трансфертів вирівнювання між бюджетами міст районного значення, сіл, селищ;
- вирішення питань управління об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні обласних та районних рад;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному законом;
- обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;
- затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату.

## 4.1 Компетенція органів місцевого самоврядування

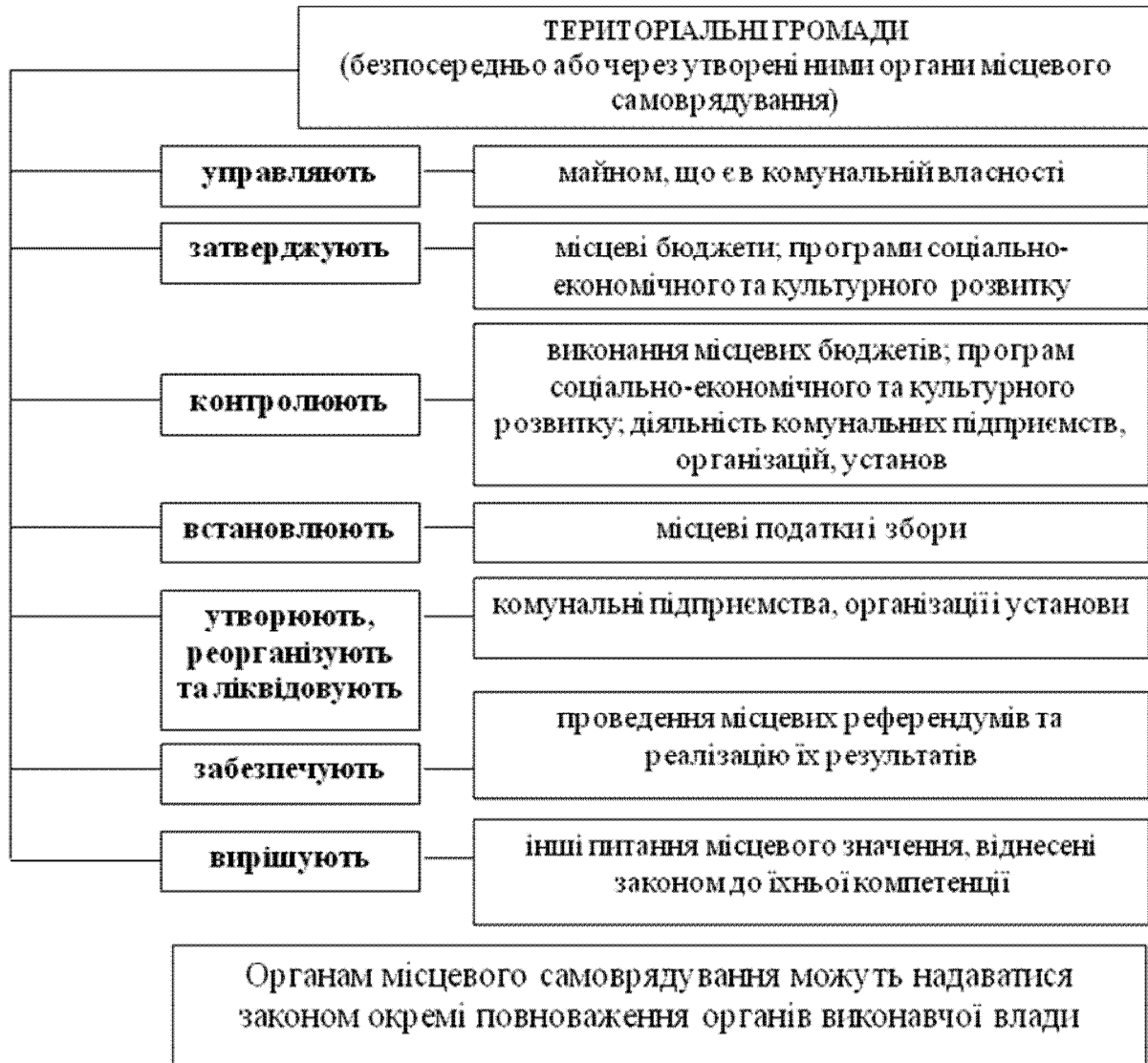


Рисунок 4.1 – Компетенція органів місцевого самоврядування

## 4.2 Функції місцевого самоврядування

*Нормотворча функція* – органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

*Установча функція* – представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її



виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

*Контрольна функція* здійснюється через контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція також реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування.

*Правоохоронна функція* реалізується через сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства.

#### **4.3 Форми місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування здійснюється в таких організаційних формах:

- 1) *безпосередньо населенням* – шляхом референдумів, виборів, зборів і сходів жителів;
- 2) через *виборні органи*, якими є:
  - сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи;
  - виборні голови органів місцевого самоврядування – сільські, селищні,
  - міські голови (голови виконавчих органів відповідних рад);
  - виборні районні й обласні ради, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

## **ТЕМА 5 РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, ОBOB'ЯЗKIB I BIDПOBIДAЛbHOCTI MIЖ CTPYKTPYPHИMИ ПIДPOЗДІЛАМИ B CИCTEMІ OРГАНІB MІCЦEBOГO CАMОВPЯДУBAHHЯ**

### **5.1 Характеристика понять «прийняття рішень», «управлінське рішення»**

**Прийняття рішення** – це процес, який починається з констатації виникнення проблемної ситуації та завершується вибором рішення, тобто вибором дії, яка спрямована на усунення проблемної ситуації.

**Управлінське рішення** – це вибір альтернативи; дія, спрямована на вирішення проблемної ситуації. Це модель, в якій фігурує певна кількість варіантів і можливість вибрати кращий з них.

Рішення повинні відповідати певним вимогам:

- ефективність – найбільш повно забезпечувати досягнення поставленої організацією мети;
- економічність – забезпечувати досягнення поставленої мети з найменшими витратами;
- **своєчасність – не тільки ухвалення рішення, а й досягнення мети;**
- обґрунтованість – виконавці рішення мають розуміти аргументи ухвалення саме цього рішення;
- реальність – рішення не має бути абстрактним.

Головні серед них – це обґрунтованість, чіткість формулювань, реальна здійсненність, своєчасність, економічність (визначається за розмірами витрат), ефективність (як ступінь досягнення поставлених цілей у співставленні з витратами ресурсів).

Існують три правила прийняття рішень, перевірені практикою менеджменту.

- Не приймайте на більш високому рівні рішення, яке можна прийняти на нижчому рівні.
- Простір рішень має бути обмеженим. Це поліпшить керівництво і якість рішень.
- Рішення, прийняте на більш високому рівні – усереднене і не обов'язково краще рішення.

На процес прийняття управлінських рішень впливає безліч різноманітних факторів. До найважливіших з поміж них належать такі:

1. Ступінь ризику – розуміється, що завжди існує імовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо впливати на організацію.

Ризик – фактор, який менеджери враховують свідомо, або підсвідомо, при прийнятті рішення, оскільки він пов’язаний із зростанням відповідальності.

2. Час, який відводиться менеджерів для прийняття рішення. На практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати усі можливі альтернативи, відчуваючи дефіцит часу.

3. Ступінь підтримки менеджера колективом – цей фактор враховує те, що нових менеджерів сприймають не відразу. Якщо порозуміння і підтримки інших менеджерів і підлеглих не вистачає, то проблему слід усувати за рахунок своїх особистих рис, які повинні сприяти виконанню прийнятих рішень.

4. Особисті якості менеджера – один з найбільш важливих факторів. Незалежно від того, як менеджери приймають рішення і відповідають за них, вони повинні мати здібності до того, щоб приймати вірні рішення.

5. Політика організації – у даному випадку враховується суб’єктивний фактор при прийнятті рішення. Статус, влада, престиж, легкість виконання – усе це може вплинути на прийняття того, чи іншого рішення.

Кінцевим результатом прийняття рішення є саме управлінське рішення, яке постає, як первісний, базовий елемент процесу управління, що забезпечує функціонування господарської організації за рахунок взаємозв’язку формальних та неформальних, інтелектуальних та організаційно-практичних аспектів менеджменту.

Управлінське рішення є інструментом впливу на об’єкт управління та окремі його підсистеми, важливою ланкою формування та реалізації відношень управління в організації; складає основу реалізації кожної функції менеджменту.

## **5.2 Класифікація управлінських рішень**

За сферою охоплення рішення поділяються на:

- загальні (стосуються всієї організації);
- часткові (стосуються конкретних підрозділів, служб, проблем).

За часом дії:

- стратегічні;
- тактичні;
- оперативні.

За характером дій :

- директивні;
- нормативні;
- методичні;
- рекомендаційні;
- дозволяючі.

За напрямом впливу:

– направлене на зовнішнє середовище (взаємовідносини з постачальниками, споживачами тощо); направлене на внутрішню систему.

За функціональними призначеннями:

- планові;
- організаційні;
- регулюючі;
- активізуючі;
- контрольні.

За характером і змістом:

- творчі;
- прийняті за аналогією;
- інтуїтивні (базуються на відчуттях менеджера у правильності вибору).

За способом прийняття:

- індивідуальні;
- колективні.

За рівнем прийняття:

- на вищому рівні управління;
- на середньому рівні управління;
- на нижньому рівні управління.

За ступенем повноти інформації:

- прийняті в умовах визначеності;
- прийняті в умовах невизначеності;
- прийняті в умовах ризику.

За методами підготовки:

- креативні (творчі, оригінальні приймаються творчими особистостями);
- евристичні (нові, пошукові, які приймаються з допомогою евристичних методів);
- репродуктивні (відтворюючі, традиційні) [11].

### **5.3 Запрограмовані і незапрограмовані управлінські рішення**

Управлінські рішення поділяють на дві великі групи: запрограмовані рішення і незапрограмовані.

Це поділ ґрунтується на тому, що одне і те ж рішення приймається за одних і тих же обставин або ж різка зміна обставин змушує затвердити нове рішення.

Запрограмовані рішення базуються на звичці, заведеному порядку або процедурній політиці і затверджуються за типовими обставинами. Програмні

рішення краще впроваджуються в бюрократичних організаціях, враховуючи раціональність та ефективність їхньої діяльності. Запрограмовані рішення – це результат послідовних кроків (заходів чи дій), які сприяють вирішенню проблеми. Як правило, в цих випадках число альтернатив обмежене і вибір повинен бути зроблений в межах напрямків розвитку організації.

Наприклад, якщо начальнику фінансового відділу запропоновано вкласти частину готівки в депозитні сертифікати, облігації або звичайні акції, в залежності від того, наскільки в даний час це забезпечить максимальний прибуток на інвестиційний капітал, то вибір буде здійснюватися шляхом елементарного розрахунку по кожному варіанту і визначенням найбільш вигідного.

Визначивши, яким в принципі має бути рішення, керівництво знижує ймовірність помилки. Цим також економиться час, оскільки підлеглим не доводиться розробляти нову процедуру кожного разу, коли виникає подібна ситуація. Тому керівництво компанії часто програмує рішення під ситуації, що повторюються з певною регулярністю. Якщо запрограмована процедура стає невірною, то зазвичай шукають нетрадиційні методи.

Незапрограмовані рішення – рішення, які потрібні в ситуаціях, що мають характер новизни чи пов'язані з невідомими чинниками. Характеристики незапрограмованих рішень передбачають слабку структуру, яка обумовлена браком інформації, вільну, незатверджену процедуру і відсутність цілей або завдань.

Незапрограмовані рішення приймаються у ситуаціях, які внутрішньо не структуровані, відносно нові або ж зустрічаються вперше. Такі ситуації і залежать від невизначених обставин, від впливу непередбачених чинників. У цьому випадку менеджер зобов'язаний розробити процедуру прийняття рішення.

Таблиця 5.1 – Порівняльний аналіз запрограмованих і незапрограмованих рішень

<b>Характеристики</b>	<b>запрограмовані рішення</b>	<b>незапрограмовані рішення</b>
Тип рішення	Добре структуроване	Погано структуроване
Частота застосування	Часто повторюється або шаблонне	Нове та незвичне
Цілі	Чіткі, конкретні	Невизначені
Інформація	Легко доступна та достовірна	Отримати складно, невідомі джерела
Наслідки	Незначні	Важливі
Організаційний рівень	Низькі рівні	Високий та середній рівні
Час для вирішення	Короткий	Відносно довгий
Основа для вирішення	Правила, набір процедур	Оцінка і творчість

## 5.4 Характеристика управлінської діяльності

**Управлінська діяльність** – сукупність вироблених історичним досвідом науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління [11].

Стадії управлінської діяльності:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації;
- розробка необхідних правових актів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової ситуації.

Етапи підготовки і реалізації управлінського рішення:

- визначення цілі;
- збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню;
- прогнозування розвитку ситуації і формування проблем;
- генерування варіантів управлінських рішень;
- формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень;
- вибір найбільш ефективного варіанта дій;
- доведення управлінських рішень до виконавців;
- складання плану реалізації управлінських рішень;
- організація виконання управлінських рішень;
- контроль за виконанням управлінського рішення.

Методи прийняття управлінських рішень:

- евристичні;
- колективні;
- кількісні.

Управлінська діяльність – сукупність напрацьованих історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини в сфері управління. Управлінська діяльність відзначається інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття й практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямку стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність людей.

Рисами державної управлінської діяльності є юридична заданість, чіткість і виразність. Крім того, управлінська діяльність складається з декількох стадій і реалізується у різних формах та за допомогою певних методів.

*Стадії управлінської діяльності* – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виділити сім стадій управлінського процесу:

- 1 – аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- 2 – прогнозування і моделювання ситуації;
- 3 – розробка правових актів та оргзаходів;
- 4 – прийняття правових актів та здійснення оргзаходів;
- 5 – організація виконання прийнятих рішень;
- 6 – контроль виконання й оперативне інформування;
- 7 – узагальнення діяльності та оцінювання нової ситуації [11].

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно й типово фіксованими проявами практичної активності органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їхньої власної життєдіяльності.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення й дії, які мають юридичний зміст (встановлення й застосування правових норм).

Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дані, на яких базується те або інше управлінське рішення, були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органа, а також діючими матеріальними й процесуальними правовими нормами.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта рішення якоїсь управлінської проблеми. В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки й та ін.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади або місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їхнього прийняття через установлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно

регламентам при прийнятті правових актів органами державної влади й місцевого самоврядування.

Методи управлінської діяльності – це способи й прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Методи управлінської діяльності поділяють на дві основні групи:

1) методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування;

2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, притягнутих у процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності.

У державному управлінні застосовують такі методи підготовки управлінських рішень:

- системний і функціональний аналіз;
- методи прогнозування;
- методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень;
- ймовірно-статистичні методи;
- математичне програмування;
- економіко-статистичне моделювання й ін.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації й напрямки діяльності людини з боку органів державної влади або місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Багатогранність методів управлінської діяльності обумовлює виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи:

I. загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу, такі як:

- принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.);
- принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням;
- принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності.



II. спеціальні принципи використання методів на певних стадіях управлінського процесу, зокрема на етапі реалізації управлінського рішення принципу переваги переконання над примусом.

Існують декілька аспектів управлінської діяльності:

- процеси діагностування, аналізу, оцінювання стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінювання і моніторинг наслідків управлінських рішень та, відповідно, реформування організації функціонування компонентів суб'єкта державного управління;

- встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, та їх систематизація, що сприяє відображенню реальної картини суспільної життєдіяльності;

- створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної

- передачі необхідної інформації через усі структурні підсистеми;

- застосування ідентичних методів, процедур і операцій для аналізу та характеристики об'єктів, що вивчаються і програмуються;

- програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі;

- підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації понятійно-категоріального арсеналу і закінчуючи графічними формами представлення конкретних документів;

- технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом керованих процесів, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним зіставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їх нормах і вимогах;

- технології організаційних форм управлінської діяльності [11].

## ТЕМА 6 КЕРІВНИЦТВО В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 6.1 Класифікація основних форм впливу влади

Влада інструмент соціального управління, що здійснює цілеспрямований вплив на поведінку людей. **Влада** – право карати, вимагати виконання, приймати рішення; розподіляти ресурси, діяти як організатор, керівник і контролер одночасно.

**Вплив** – це така поведінка однієї людини або групи людей, що активно діє на поведінку, почуття, відносини інших людей.

Інструментом впливу на діяльність підлеглих виступає можливість керівника впливати на рівень задоволення їхніх потреб.

Здатність лідера здійснювати вплив визначається рівнем управлінського потенціалу, реалізувати який керівник зобов'язаний у певних ситуаціях. Джерела керівної чинності лідера полягають в тім, що обіймаючи посаду, він дістає певні права й повноваження, а також у придбаному досвіді, авторитеті й професійних досягненнях.

Влада може впливати в різних формах. Американські дослідники розробили *класифікацію основних форм влади*.

1. Влада, заснована на примусі, штрафних санкціях і погрозі покарань. У її основі лежать страх підлеглих, різний за походженням (страх втратити роботу, потрапити до чорного списку і т.д.). Керівник прагне «придушувати» тих працівників, які від нього залежать.

2. Влада, заснована на винагородах – проявляється тим чіткіше, чим чіткіше спостерігається зв'язок між стараннями, наполегливістю й досягненням результатів з одного боку, і позитивною реакцією лідера (визнання, преміювання, службова кар'єра) – з іншої сторони.

3. Експертна влада (влада фахівця) – передбачає унікальний досвід, високу кваліфікацію, спеціальні глибокі знання й практичні навички. Дії такого керівника сприймаються як «істина в останній інстанції». Його слово не піддається сумніву, він вирішує суперечки, вказує правильний шлях.

4. Еталонна влада – базується на особистих якостях лідера, які прагнуть копіювати підлегли. Керівник, що володіє харизматичним впливом, сприймається підлеглими як зразок. Кожний з них прагне завоювати його симпатію, звернути на себе увагу, виконувати свою роботу максимально якісно.

5. Законна або традиційна влада – виходить зі статусу керівника в організації. Керівна посада передбачає здійснення більшості управлінських

функцій, а підлеглий вважає цілком природним підкорятися наказам і вказівкам. Законна влада – це невід’ємний атрибут формального лідера.

6. Влада, заснована на участі – вимагає таланта перекласти частину своїх функцій на підлеглих, помічників. Скласти перелік обов’язків, які вимагають особистого виконання, і таких, які можуть виконуватися іншими, досить складно. Зате це дозволить зосередитися на основному, почати дійсно управляти.

7. Інформаційна влада виходить зі знання керівником всіх найдокладніших аспектів діяльності підрозділу або організації. Така цілісна картина дає можливість управляти колективом. Ті співробітники, яким потрібна конкретна додаткова інформація, змушені звертатися за нею до лідера як до першоджерела, виконувати його доручення в обмін на одержання знань про предмет, що їх цікавить.

Зміни в середовищі функціонування організації (зокрема, у рівні освіти керівника й підлеглих, їхньому фінансовому стані й т.д.) зменшують можливості впливу на підлеглих за допомогою традиційних форм влади. Виникає потреба шукати шляхи співробітництва з підлеглими, щоб мати можливість впливати на них. Основними засобами такого впливу є переконання й вплив через участь.

**Переконання** – ефективна передача своєї точки зору. Базується на владі приклада або влади експерта, але відрізняється від них тим, що виконавець повністю усвідомлює, що він робить і чому. При цьому керівник розуміє, що виконавець має певну частку влади, що здатна зменшити можливості керівника діяти. Однак, діставши згоду, керівник впливає на потреби виконавця в повазі. Переконання впливає тим, що виконавець усвідомлює, що зробивши так, як цього вимагає керівник, він задовольняє свої власні потреби. Слабкими сторонами переконання є повільність впливу; невизначеність результатів; одноразова дія.

Вплив через участь – керівник залучає підлеглого до прийняття рішень і сприяє вільному обміну інформацією. Керівник у цьому випадку не додає зусиль, щоб нав’язати підлеглому свою думку або волю. Керівник лише направляє зусилля підлеглого й сприяє вільному обміну інформацією. Процес впливу в цьому випадку здійснюється краще завдяки тому, що люди, як правило, більш ретельно працюють для досягнення мети, що була сформульована з їхньою участю. Участь у прийнятті рішень забезпечує апеляцію до потреб вищого рівня (влади, компетентності, самоповаги).

Повноваження, вплив і влада є інструментами управління. Як такі їх можна застосовувати по-різному. Звичайно різними будуть і результати. Отже,

результативність управління залежить від способу реалізації менеджером наданих йому повноважень для досягнення цілей організації [11].

Існують різні способи реалізації права впливати: від твердого автократичного до найменшого (ліберального) втручання в діяльність підлеглих. Кожний із цих способів має право на існування й широко використовується на практиці. Вибрати в кожному конкретному випадку кращий з них, щоб забезпечити здатність впливати на окремих особистостей і групи в процесі напрямку їхньої діяльності на ефективне досягнення цілей організації, є одним з найважливіших завдань менеджера.

## **6.2 Стиль керівництва як спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим**

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Виражаючи аксіологічні параметри людської діяльності, стиль втілює у своїй впорядкованій формі ціннісне переломлення структури людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

## **6.3 Характеристики стилю управління**

Виділяють такі Характеристики стилю управління:

- 1) стиль відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;

2) стиль не є вроджена та незмінна якість, яка формується в процесі діяльності;

3) описання та класифікація стилів повинні відображати змістовні характеристики самої управлінської діяльності.

Стиль публічного адміністрування складається з наступних елементів:

– цілових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце та правовий статус в ієрархії управляючої системи суб'єктів державного управління;

– юридично закріплених та практично застосованих форм, методів та процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;

– культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб.

#### **6.4 Типологія стилів управління**

Найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

*Авторитарний стиль* орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю – нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчують себе нікчемними, ображеними.

Авторитарний стиль має такі форми:

- патріархальний – відносини – батьки-діти;
- харизматичний – унікальні якості лідера;
- автократичний – жорстока підлеглість керівникові;
- бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація.

*Ліберальний стиль* при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

*Демократичний* (кооперативний, колегіальний) стиль керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий

стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Основні риси оптимального стилю керівництва в системі публічного адміністрування. Його переважні характеристики можна окреслити трьома блоками:

- професійно-кваліфікаційний;
- організаторсько-діловий;
- духовно-моральний [11].

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Д. Державне управління / В. Д. Бакуменко, Ю. В. Ковбасюк // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – С. 157–159.
2. Бельська Т. В. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. / Т. В. Бельська. – Харків, 2010. – 19 с.
3. Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія / Т. В. Бельська. – Київ : ВАДНД, 2016. – 300 с. – (Серія «Відкрита дослідницька концепція»).
4. Бельська Т. В. Співвідношення понять «державна політика» та «державне управління» / Т. В. Бельська // Державне будівництво : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/>
5. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. – Київ : НАДУ, 2012. – 56 с.
6. Крестовська Н. М. Теорія держави і права / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева. – Харків : ТОВ «Одіссей», 2008. – 432 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=StrukturaTsentralnogoAparatuMinisterstva>
9. Ткачук А. Он-лайн курс «Децентралізація в Україні – теорія та практика» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+DC101+2017\\_T4/info](https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+DC101+2017_T4/info)
10. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило; Житомирський державний технологічний університет. – Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. – 51 с.

11. Щебликіна І. О. Основи менеджменту : навч. посібник для студ. вищих навч. закладів / І. О. Щебликіна, Д. В.Грибова. – Мелітополь : ВБ «ММД», 2015. – 479 с.
12. Global Governance. Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance [E-resource]. – Regime to access : <http://www.gdrc.org/u-gov/globalneighbourhood/chap1.htm>.
13. Keeling D. (1972) Management in Government. London: Allen & Unwin.



*Навчальне видання*

**ЧЕРНОВ** Сергій Іванович,  
**БЄЛЬСЬКА** Тетяна Валентинівна,  
**ВОЛИК** Сергій Вікторович

## **СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

*(для студентів магістратури спеціальності  
281 – Публічне управління та адміністрування)*

Відповідальний за випуск *М. К. Гнатенко*

*За авторською редакцією*

Комп'ютерне верстання *Т. В. Бельська*

План 2018, поз. 164 Л.

---

Підп. до друку 03.06.2019 Формат 60×84/16

Друк на ризографі Ум. друк. арк. 1,8

Тираж 50 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова,  
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002  
Електронна адреса: rectorat@kname.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 5328 від 11.04.2017.